

ASPEK MONOPOLI ATAS CABANG PRODUKSI YANG MENGUASAI HAJAT HIDUP ORANG BANYAK BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA

Oleh : A.M. Tri Anggraini *

Abstrak

Istilah monopoli seringkali diterjemahkan secara negatif oleh berbagai kalangan mengingat dampak terhadap penyalahgunaannya seringkali menghambat persaingan dan bahkan merugikan masyarakat. Definisi monopoli dalam UU Nomor 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya ditulis UU Nomor 5/1999) adalah “penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha”. Monopoli di beberapa negara kadangkala diperlukan oleh masyarakat terutama di sektor-sektor industri yang strategis, yang pada dasarnya termuat juga dalam Pasal 33 UUD 1945. Penguasaan atas cabang-cabang produksi tersebut oleh UUD 1945 diserahkan kepada negara agar dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemberian kekuasaan kepada negara diartikan sebagai pemberian kewenangan untuk mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara orang-orang dalam hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam. Pasal 51 UU Nomor 5/1999 menyiratkan pengertian bahwa pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa tidak selamanya monopoli dilarang, bahkan dalam hal-hal tertentu monopoli oleh negara di sektor industri strategis dikecualikan oleh sebuah undang-undang.

Kata kunci : Aspek Monopoli

A. Pendahuluan

Sinyalemen adanya praktek monopoli dalam perkembangan ekonomi semakin gencar disuarakan pada awal tahun delapan-puluhan (“Perihal Monopoli dan Oligopoli”, *Merdeka*, 30 Januari 1985). Sementara kalangan menilai bahwa masalah monopoli yang

* DR. AM. Tri Anggraini, SH. MH, Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti

menjadi 'hangat' tersebut sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari penekanan yang baru pada Repelita IV, yakni pentingnya peranan dunia usaha dalam pembangunan ekonomi nasional (Albert Widjaja, "Tak Semua Monopoli itu Jelek, *Sinar Harapan*, 16 Januari 1985), yang secara potensial terwujud dalam kekuatan bisnis raksasa menjadi konglomerasi untuk bersaing dengan ekspansi perusahaan multi nasional di pasar internasional (Christianto Wibisono, "Oligopoli Pasar Vs Monopoli Komando", *Kompas*, 31 Januari 1985). Namun peranan dunia usaha yang didominasi oleh perusahaan besar seringkali berakibat pada dikuasainya produk-produk tertentu, yang menjurus pada timbulnya praktek monopoli. Praktek monopoli yang bersifat mengganggu perkembangan dunia usaha, kadangkala justru dilindungi oleh pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya (Priyono Tjiptoherijanto, "Ekonomi Indonesia: Ekonomi Surat Keputusan", *Jurnal Ekuin*, 19 Februari 1983. "Masalah Monopoli", *Pelita*, 11 Februari 1985. "Government itself Breeds Monopoly: Businessman claims", *The Jakarta Post*, 31 Januari 1985. "Pemerintah Sendiri Memberikan Banyak Peluang Praktek Monopoli", *Kompas*, 30 Januari 1985). Padahal seharusnya pemerintah segera berusaha menghentikan gejala yang muncul dalam perekonomian berupa adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada kelompok atau orang-orang tertentu. Jika hal ini dibiarkan maka akan menimbulkan kesenjangan sosial atau bahkan kecemburuan sosial yang berdampak negatif pada stabilitas nasional. (Zachri Ahmad, *Kompas*, 24 November 1994).

Menanggapi hal ini, pemerintah sendiri menyatakan, bahwa telah mengupayakan pengaturan kegiatan ekonomi yang dimaksud mencegah terjadinya praktek monopoli di tangan (sekelompok pengusaha) swasta, yang seringkali disebut konglomerasi (Peter Gontha, *Suara Pembaruan*, 8 September 1997). Istilah konglomerat dan monopoli adalah istilah yang sering digunakan sebagai sarana untuk menyampaikan kritik terselubung terhadap keluarga bisnis Indonesia keturunan Tionghoa yang menonjol dan operasi bisnis dari keluarga Presiden, atau untuk menyebut keduanya antara tahun 1980-1990 (Hal Hill ; 2001, 144).

Namun demikian pemerintah masih juga melaksanakan sistem *approved trader* atau *approved manufacturer* diberbagai bidang, yakni dengan penunjukan satu atau beberapa perusahaan yang memenuhi syarat dan dapat dipercaya (Soedarsono Hadisaputro, "Tajuk Rencana: Monopoli dan Oligopoli", *Kompas*, 27 November 1984) antara lain menunjuk satu

importir emas, satu importir produk baja, dua importir buah-buahan, satu importir cengkeh, dan sebagainya. Di bidang manufaktur misalnya pemerintah menunjuk Kimia Farma sebagai produsen bahan baku obat-obatan tertentu. Di bidang angkutan, Garuda ditunjuk sebagai satu-satunya perusahaan penerbangan yang boleh menggunakan mesin jet untuk melayani trayek dalam negeri (Pelita, 24 November 1984). Namun lambat laun monopoli oleh negara tersebut dikurangi, dengan maksud menghilangkan aspek etatisme dalam ekonomi nasional; sehingga saat ini pembangkit tenaga listrik dimiliki oleh banyak pihak, dan separuh tenaga listrik di Indonesia dibangkitkan oleh perusahaan-perusahaan swasta. Di samping itu, produsen gula dan semen juga terbuka untuk kalangan swasta. Impor barang-barang dan bahan-bahan tertentu yang secara resmi dibatasi (oleh ijin-ijin atau penunjukan khusus) pada beberapa Badan-badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam prakteknya seringkali disub-kontrakkan kepada perusahaan-perusahaan swasta tertentu.

Di bidang komoditas pertanian, upaya untuk mengangkat harkat hidup petani cengkeh melalui Sumbangan Wajib Khusus Petani (SWKP) yang diberikan kepada KUD masih sangat merugikan petani. Bahkan adanya SWKP pasca Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC) 1993 tersebut, menyebabkan laba yang seharusnya didapat para petani, justru diterima oleh para pedagang. Oleh karena itu, petani masih menjadi pihak yang dirugikan, sementara tata niaga cengkeh justru menjadi penyebab timbulnya penurunan harga ditingkat petani, sehingga menimbulkan keresahan dan apatisme petani cengkeh (Suara Pembaruan, 28 Maret 1995). Mengingat kenyataan 'pahit' yang menimpa petani, anehnya justru Menteri Koperasi menegaskan, bahwa tata niaga cengkeh tidak akan dihapuskan, karena belum ada keseimbangan pasokan dan permintaan (Subiarto Tjakrawedaja), Tata Niaga Cengkeh Tidak Akan Dihapus Sampai ada Keseimbangan Pasar, Bisnis Indonesia, 25 Juli 1995).

Sehubungan dengan hal ini terdapat suatu pandangan, bahwa campur tangan pemerintah dalam tata niaga cengkeh dibenarkan asal untuk kepentingan atau keuntungan petani yang memiliki posisi lemah dalam mekanisme pasar. Mekanisme campur tangan pemerintah dalam hal ini adalah menetapkan suatu *reference price* untuk harga dasar yang wajar, sehingga pemerintah berperan hanya bila harga yang berlaku lebih rendah dari pada harga dasar yang telah ditetapkan. Sebaliknya, jika harga yang berlaku lebih tinggi

dari harga dasar, maka pihak manapun dapat membeli secara bebas. Penetapan harga dapat dilakukan secara berkala dengan cara mempertimbangkan faktor-faktor yang mendukung pada penerapan mekanisme pasar (Business News, 23 Agustus 1995).

Selain tata niaga terhadap cengkeh, terdapat pula tata niaga garam di Sumatera Selatan didasarkan Surat Keputusan Gubernur No. 607/SK/VII/1991 yang memuat larangan pendistribusian, atau pemasaran garam tanpa rekomendasi Gubernur, karena hanya tiga perusahaan yang telah ditunjuk untuk menangani pengadaan dan pemasaran garam di Sumatera Selatan, yakni PT Garam, PT Lestari Indah Makmur, dan PT Garindo Sejahtera Abadi. Pemerintah daerah setempat menyatakan, bahwa tujuan pemberian hak monopoli adalah agar garam non-yodium tidak beredar di daerah tersebut. Hal ini tentu saja menimbulkan keberatan bagi perusahaan-perusahaan lain yang tidak memperoleh hak 'istimewa' dengan alasan utama adalah dapat berakibat mematikan industri yang telah dikelolanya selama bertahun-tahun (Republika, 11 Juli 1995).

Mengingat banyaknya perusahaan swasta yang justru menerima fasilitas hak monopoli dari pemerintah, maka terdapat suatu gagasan dari pakar ekonomi yang banyak mendapat kritik karena menyatakan bahwa belum dibutuhkan adanya pembentukan Undang-undang Anti Monopoli, karena praktek monopoli yang terjadi di Indonesia sangat berbeda situasinya dari yang timbul dalam sistem perekonomian di negara-negara Barat. Menurutnya, praktek monopoli di Indonesia lebih banyak muncul sebagai akibat 'pemberian' atau 'dihadiahkan' dan atau karena bekerja sama dengan pemerintah atau BUMN. Praktek monopoli yang dihadapi Indonesia jauh lebih sederhana, sehingga bila pemerintah benar-benar bertekad memerangi monopoli tersebut, maka pemerintah bisa menghapuskannya, misalnya melalui suatu Keputusan Presiden (Keppres) saja (Mubyarto, Persaingan yang Terlalu Bebas Perlu Dibahas, Suara Pembaruan, 13 Juni 1987). Menurut Anwar Nasution, oligopoli dan monopoli di negara-negara maju memperoleh kedudukan pasar yang dominan karena alasan-alasan teknis ekonomis yang rasional. Berbagai kedudukan pasar yang dominan di Indonesia bukan didasarkan pada alasan-alasan rasional. Karena itu keperluan akan Undang-undang Anti Monopoli tidak mendesak bagi ekonomi Indonesia. *Enforcement*-nya pun akan menjadi hambatan karena berbagai kelemahan yang ada dalam sistem hukum serta sistem pembukuan kita. Untuk "menjinakkan" oligopolis dan monopolis yang kurang rasional itu cukup dilakukan dengan melanjutkan deregulasi

pada sektor dan bidang perekonomian yang belum tersentuh deregulasi itu (Anwar Nasution ; 1994, 72). Selanjutnya dinyatakan pula, bahwa meskipun ada Undang-undang Anti monopoli, namun jika masih ada ambivalensi dalam kebijakan pemerintah, maka Undang-undang tersebut tidak akan efektif. Oleh karena itu pemerintah perlu melakukan langkah-langkah kebijakan strategis guna menghindarkan praktek monopoli yang dilakukan sekelompok usaha swasta, yang biasanya berdampak pada pengurangan kesejahteraan masyarakat.

Pengambilan langkah untuk melakukan restrukturisasi selain di bidang dunia usaha (baik swasta maupun BUMN) juga melibatkan jajaran birokrasi, bahkan jika perlu dilakukan suatu rasionalisasi dan revitalisasi, sehingga dapat meningkatkan daya saing Indonesia diberbagai sektor yang mengalami stagnasi dalam lima tahun terakhir (Mubyarto, Sistem Ekonomi Pancasila Tolak Etatisme dan Monopoli, Pelita, 21 Mei 1987). Restrukturisasi dan revitalisasi birokrasi pemerintahan dianggap penting oleh sementara kalangan pengusaha, mengingat perannya yang besar dalam kegiatan bisnis dan industri didasarkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, dimana "cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara". Monopoli maupun oligopoli tidak dikehendaki dalam sistem ekonomi di Indonesia, karena akibat penguasaan ini, perusahaan bersangkutan akan memegang kunci pemasaran dan dapat menentukan harga serta pasokan barang. Monopoli tidak selalu timbul akibat liberalisasi dalam ekonomi, karena kadang-kadang pemerintah memerlukan suatu pengaturan, agar penyediaan barang dan jasa mudah untuk dikendalikan. Misalnya, di jaman penjajahan terdapat monopoli garam yang sangat terkenal. Pada masa itu, rakyat dilarang membuat garam, padahal membuat garam itu merupakan hal yang amat mudah; oleh karena itu, banyak terjadi ketidak-puasan dikalangan rakyat (*Kompas*, 27 November 1984).

Monopoli tidak selalu bertujuan buruk, karena di sektor-sektor strategis masih diperlukan, bahkan dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, pemerintah membentuk BUMN yang dianggap sebagai agen pembangunan, dengan dukungan dana dan pemerintah (Kwik Kian Gie, "Masih Diperlukan, Kehadiran BUMN di Sektor Strategis", *Kompas*, 18 Maret 1991). Penentuan langkah ini mengingat perilaku, moralitas, dan etika pengusaha swasta belum menemukan bentuknya yang dapat menjaga

keseimbangan sistem ekonomi yang serba bebas dan terbuka (Kompas, 9 Agustus 1991). Oleh karena itu, peran BUMN tetap bersifat strategis, terlebih disaat belum terbentuknya peraturan mengenai praktek bisnis yang wajar; mengingat produk BUMN sebagai hasil eksploitasi dan pengolahan kekayaan alam yang langka, yang pada hakikatnya milik rakyat. Dalam hal ini, BUMN merupakan penyedia utama berbagai barang dan jasa untuk konsumsi maupun sebagai bahan baku atau penolong bagi proses produksi selanjutnya. Barang dan jasa yang dihasilkan oleh BUMN tersebut meliputi listrik, telekomunikasi, minyak dan gas bumi, pupuk, produk pertanian, angkutan darat, laut, dan udara, pegadaian, perbankan, dan lain-lain (Bacelius Ruru ; 1997, 321). Selain itu, meliputi pula perkebunan (PTP I), perikanan (Usaha Mina), kehutanan (Perhutani), pelayaran (Pelni), telepon (Perumtel), asuransi kredit, pupuk (Pusri), garam (Perum Garam), Migas (Pertamina), listrik (PLN), telekomunikasi (PT Inti), 9 bahan pokok (Bulog) (Warta Ekonomi, 31 Februari 1991).

Selama ini eksistensi BUMN masih dipertahankan mengingat dasar pembentukan dan kegunaannya bagi masyarakat secara luas, antara lain adalah listrik. Listrik merupakan komoditas yang memiliki kekhususan-kekhususan tertentu, *pertama* karena listrik merupakan kebutuhan vital, sehingga sangat dibutuhkan rakyat banyak; *kedua* adalah sifatnya yang merupakan *natural monopoly*, karena distribusi dan transmisinya yang tidak dapat dilakukan oleh banyak perusahaan sekaligus didalam persaingan (Kwik Kian Gie ; 1998, 336). Pada awalnya alat produksi listrik beserta distribusi dan transmisinya dimiliki dan diusahakan oleh negara dengan asumsi bahwa pemerintah sebagai alat negara akan membela kepentingan rakyat banyak. Oleh karena itu, pendekatan penentuan tarif listrik adalah harga yang dipatok akan terjangkau rakyat banyak, dan mengupayakan peningkatan efisiensi produksinya.

Campur tangan pemerintah dalam pengelolaan BUMN di bidang lain, dapat dilihat pula pada Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (Pertamina) serta Badan Urusan Logistik (Bulog) yang telah mendapat kritik keras dari berbagai pihak termasuk para peneliti di bidang ekonomi. Namun kedua “raksasa” ini telah dianggap berjasa besar bagi stabilitas dan pengembangan ekonomi nasional. Keberhasilan Pertamina maupun Bulog selalu diklasifikasikan dengan catatan yang menarik, yakni karena kedua badan atau perusahaan ini mendapat “kebebasan” dalam mengelola dana-dana yang dikuasainya dan

tidak ada pejabat tinggi di bawah Presiden yang berhak mengawasi atau meminta pertanggung-jawaban atas pelaksanaan pekerjaannya (Mubyarto ; 1988, 95-96). Meskipun pada akhirnya terdapat kemajuan besar dengan regularisasi komersial, namun masih banyak halangan yang berat menuju reformasi, antara lain bahwa departemen teknis menolak agar BUMN bersangkutan diletakkan di bawah Departemen Keuangan (Hal Hill; 2001, 136).

Pengelolaan sektor-sektor industri strategis secara monopoli oleh BUMN menjadi perhatian bagi penulis untuk melakukan kajian secara yuridis, terutama mengenai legalitas badan usaha tersebut dan kriteria badan usaha yang bagaimanakah yang secara legal dapat melakukan monopoli di sektor strategis.

B. Pengertian Monopoli Dalam Hukum Persaingan

Kajian terhadap kegiatan usaha yang didasarkan persaingan sehat diawali melalui pemahaman atas istilah monopoli. Secara etimologi kata monopoli berasal dari Yunani “*monos*” yang artinya sendiri dan “*polein*” yang berarti penjual. Dari akar kata tersebut kemudian monopoli diartikan secara sederhana sebagai suatu kondisi dimana hanya ada satu penjual yang menawarkan atau memasok suatu barang atau jasa tertentu. *Black's Law Dictionary* mendefinisikan monopoli dengan menekankan kepada pemberian suatu hak istimewa kepada salah satu pelaku usaha yang selanjutnya menghapuskan persaingan bebas sebagai berikut: “*A privilege or pericular advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture or particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity*”(Henry Campbell Black ; 1990).

Berkembangnya aktivitas kegiatan usaha yang meliputi pengaturan dan pelaksanaan memunculkan beragam pemahaman yang mencoba mendefinisikan monopoli secara tepat. Sampai sejauh ini belum terdapat definisi monopoli yang utuh, mengingat umumnya monopoli merupakan istilah yang masih dipertentangkan dengan persaingan (Thomas J. Anderson : 1958, 25-36). Dalam istilah monopoli, terlihat tiga titik berat cakupan yang masing-masing memiliki perbedaan, mengenai pengertian monopoli, yakni *pertama*, merujuk pada pandangan Meiners tentang penggambaran suatu struktur pasar (keadaan korelatif permintaan dan penawaran), monopoli bisa dilakukan oleh lebih dari satu penjual

(*a group of sellers*) yang membuat keputusan bersama tentang produksi atau harga, sebagai berikut: "*a market structure in which the output of an industry is controlled seller or a group of sellers making joint decisions regarding production and price*" (Roger E. Meiners, *The Legal Environment of Business* (St. Paul Minn ; 1998, 8-9). Kedua, istilah monopoli sebagai penggambaran atas suatu posisi, dimana posisi penjual yang memiliki penguasaan dan kontrol eksklusif atas barang atau jasa tertentu. Ketiga, istilah monopoli yang digunakan untuk menggambarkan kekuatan yang dimiliki oleh penjual untuk menguasai penawaran, menentukan harga, serta memanipulasi harga.

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5/1999 mendefinisikan istilah monopoli sebagai suatu bentuk "penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha". Definisi ini merupakan bagian dari pengertian Posisi Dominan yakni penguasaan pasar lebih dari 50% oleh satu pelaku usaha. Hal ini dapat diartikan bahwa monopoli terdapat pada suatu pasar dimana terdapat salah satu pelaku usaha mempunyai pangsa pasar yang lebih tinggi daripada pelaku usaha yang lain pada pasar bersangkutan. Sementara praktek Monopoli didefinisikan sebagai "pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum".

Pasar monopoli merupakan bentuk kondisi pasar yang merugikan, karena hanya terdapat satu penjual dalam kegiatan pasar. Hal ini disebabkan keberadaan pasar dengan pola-pola monopoli mengakibatkan beban bagi masyarakat, karena penggunaan sumber daya menjadi tidak efisien dan kesejahteraan umum menjadi kurang terpenuhi, karena terbatasnya pemenuhan akan permintaan, pilihan, dan kebutuhan (Ningrum Natasya Sirait ; 2004, 32). Penyebab timbulnya pasar monopoli adalah adanya hambatan (*barriers*) berupa hambatan teknis (*technical barriers to entry*) dan hambatan legalitas (*legal barriers to entry*) terhadap aktivitas pasar (Prathama Rahardja dan Mandala Manurung ; 2004, 132).

Suatu pasar disebut monopoli apabila pasar tersebut terdiri hanya satu produsen dengan banyak pembeli dan terlindung dari persaingan. Tidak adanya persaingan dalam pasar monopoli mengakibatkan pemegang monopoli mempunyai kekuatan untuk menentukan harga (*price setter*). Dalam pasar monopoli permintaan terhadap *output*

perusahaan merupakan permintaan industri, karena itu perusahaan memiliki kemampuan untuk mempengaruhi harga pasar dengan mengatur jumlah *output*. Monopoli sebagai bentuk pemusatan suatu kekuatan tunggal di pasar dapat dibedakan menjadi beberapa jenis monopoli. Monopoli dapat dibedakan menjadi *Private Monopoly* (monopoli swasta) dan *Public Monopoly* (monopoli publik). Pembedaan ini didasarkan pada kriteria pemegang kekuasaan monopoli. Monopoli publik terjadi melalui kekuasaan yang dimiliki badan-badan publik seperti Negara atau pemerintah daerah. Kekuasaan ini biasanya diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Sementara monopoli swasta adalah monopoli yang dimiliki oleh badan non publik, seperti perusahaan swasta, koperasi, dan perorangan (Arie Siswanto ; 2002, 22).

Monopoli dapat pula dibedakan berdasarkan kondisi yang menyebabkan, yakni *Social Monopoly* dan *Natural Monopoly*. *Social monopoly* merupakan monopoli yang tercipta dari tindakan manusia atau kelompok sosial. *Social monopoly* dapat berupa hak cipta yang diberikan oleh Negara kepada seorang pencipta. *Natural monopoly* adalah monopoli yang disebabkan faktor-faktor alami yang eksklusif. Suatu perusahaan disebut sebagai *natural monopoly* apabila pasar tidak memungkinkan untuk menampung atau terdiri atas banyak produsen. Salah satu penyebabnya adalah karena adanya faktor skala ekonomi. *Natural monopoly* juga dapat timbul karena suatu perusahaan menerapkan inovasi-inovasi baru untuk menghasilkan produk yang belum ada di pasar. Dalam jangka pendek perusahaan akan menjadi *temporary monopolist* tanpa harus merugikan perusahaan lain.

Larangan praktik monopoli dalam UU Nomor 5/1999 diatur dalam Pasal 17 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:
 - a. Barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
 - b. Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
 - c. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Penerapan Pasal 17 tersebut tidak hanya mencakup monopoli dalam arti struktur pasar saja dimana hanya satu pelaku usaha pemasok menguasai lebih dari 50% pangsa pasar di pasar bersangkutan, melainkan juga terdapat parameter-parameter lain, seperti belum adanya substitusi dan adanya hambatan masuk pasar.

Secara umum yang dimaksud pasar monopoli adalah suatu kondisi pasar yang memenuhi kriteria berikut:

1. Hanya ada satu produsen atau penjual;
2. Tidak ada produsen lain yang menghasilkan produk pengganti secara baik yang dihasilkan pelaku usaha monopoli;
3. Jenis barang unik dan tidak ada penggantinya;
4. Adanya hambatan (baik secara alamiah maupun artifisial, secara teknis atau hukum) bagi pelaku usaha lain yang memasuki pasar bersangkutan.

Dalam pelaksanaannya, praktek monopoli biasanya berpotensi menghambat proses persaingan sehat, yang secara tidak langsung juga berdampak negatif terhadap konsumen. Hal ini disebabkan konsumen tidak mempunyai pilihan produk lain yang sesuai dengan keinginannya. Di samping itu, tidak jarang pelaku usaha monopoli akan menentukan harga jauh lebih tinggi daripada harga wajar. Kondisi pasar yang monopoli juga berpotensi menghambat inovasi teknologi dan proses produksi, karena dalam keadaan tidak ada pesaing, pelaku usaha monopoli tidak memiliki motivasi besar untuk senantiasa mengembangkan teknologi dan proses produksi baru.

Meskipun kondisi monopoli dalam berbagai bentuknya berpotensi merugikan masyarakat, namun di sektor-sektor industri strategis monopoli seringkali diperlukan guna pendistribusian dan perolehan manfaat yang merata bagi seluruh masyarakat. Dalam kondisi seperti ini, dibutuhkan campur tangan dan peranan Negara dengan didasarkan pada aturan hukum yang kuat.

C. Monopoli Atas Cabang Produksi Yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Makna kata “campur tangan negara” di sektor industri strategis bermula dari istilah “dikuasai oleh negara” yang ditemukan dalam Pasal 33 UUD 1945 Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Terhadap kata “dikuasai oleh negara” sebagaimana terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut di atas, Bung Hatta menyatakan bahwa tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna melancarkan jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula “penghisapan” orang yang lemah oleh orang yang bermodal (Mohammad Hatta ; 1985, 17).

Selanjutnya Bung Hatta juga mengemukakan bahwa cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah bahwa produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan modal pinjaman dari luar. Namun demikian, apabila cara tersebut tidak dapat dilakukan maka kepada pemilik modal asing perlu diberi kesempatan untuk menanamkan modalnya di Indonesia dengan persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Sementara itu, Emil Salim berpendapat bahwa istilah “dikuasai oleh negara” adalah Emil Salim ; 1985, 61) :

“negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan yang merupakan pokok bagi kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan “hak menguasai” ini, perlu dijaga supaya sistem yang berkembang tidak menjurus ke arah etatisme. Oleh karena itu “hak menguasai oleh negara” harus dilihat dalam konteks pelaksanaan hak dan kewajiban negara sebagai: (1) pemilik; (2) pengatur; (3) perencana; (4) pelaksana; (5) pengawas. Ramuan kelima pokok ini dengan bobot yang berlainan dapat menempatkan negara dalam kedudukannya untuk menguasai lingkungan alam; sehingga “hak menguasai” bisa dilakukan (1) dengan memiliki sumber daya alam; (2) tanpa memiliki sumber daya alam, namun mewujudkan hak menguasai itu melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan.

Dalam sistem ekonomi Pancasila, negara tidak perlu memiliki semua sumber daya alam, tetapi tetap bisa menguasainya melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan.”

Pendapat yang dikemukakan Emil Salim tersebut sejalan dengan pengertian “dikuasai oleh negara” sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, yang menyatakan bahwa:

“yang dimaksud dengan dikuasai oleh negara tidaklah selalu berarti bahwa cabang-cabang industri dimaksud harus dimiliki oleh negara, melainkan Pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengatur produksi dari cabang-cabang industri dimaksud dalam rangka memelihara kemantapan stabilitas ekonomi nasional serta ketahanan nasional. Sehubungan dengan pertimbangan-pertimbangan di atas, maka cabang-cabang industri tersebut dapat ditetapkan untuk dimiliki ataupun dikuasai oleh negara.”

Dari penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Perindustrian tersebut, maka pengertian “dikuasai oleh negara” dinyatakan secara tegas tidak berarti harus dimiliki oleh negara. Dikuasai oleh negara dapat berarti negara memiliki kewenangan untuk mengatur sektor produksi dari cabang-cabang industri yang termasuk dalam kriteria harus dikuasai oleh negara. Namun, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan untuk menjaga kemantapan ekonomi nasional dan ketahanan nasional, maka dapat ditetapkan cabang-cabang industri untuk “dimiliki oleh negara” atau yang “dikuasai oleh negara”.

Berkaitan dengan pengertian tersebut di atas, Marwah M. Diah berpendapat mengenai “dikuasai oleh negara” adalah, bahwa (Marwah M. Diah ; 2003, 114) :

“Bukan berarti negara harus melakukan sendiri usaha tersebut, dan juga bukan berarti pemberian monopoli kepada negara untuk mengelola sektor ekonomi tertentu. Pemberian monopoli kepada negara dapat diberikan hanya terbatas pada sektor pertahanan dan keamanan, dan pelaksanaan kebijakan politik demi untuk mewujudkan keadilan bagi masyarakat. Kedua hal tersebut tentunya tidak dapat diberikan kepada mekanisme pasar, sehingga perlu penanganan pemerintah”.

Dari uraian tersebut dijelaskan bahwa “dikuasai oleh negara” tidak berarti negara melakukan dan memonopoli sendiri usaha tersebut. Monopoli oleh negara hanya diberikan terhadap sektor pertahanan dan keamanan, serta terhadap pelaksanaan kebijakan politik demi mewujudkan keadilan bagi masyarakat.

Selanjutnya mengenai pengertian “dikuasai oleh negara” dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), yang terdapat pada Pasal 2 yang berbunyi:

“(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk

kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur."

Pasal 2 UUPA menafsirkan tentang "dikuasai oleh negara" sebagai pemberian kewenangan kepada Negara untuk mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara orang-orang dalam hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam. Dengan demikian pengertian "dikuasai oleh negara" bukan berarti "dimiliki" atau negara memonopoli pengelolaannya.

Sementara itu, istilah "cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak" yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 ditafsirkan oleh beberapa ahli dengan rumusan yang berbeda. Seperti misalnya Dibyو Prabowo (Dibyو Prabowo ; 2003, 109), menyatakan pendapatnya bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara mempunyai arti:

"Penting berarti mempunyai arti strategis bagi negara bila dilihat dari berbagai aspek. Yang tahu penting tidaknya suatu cabang produksi kalau begitu pemerintah. Penting dari sudut keamanan, penting dari sudut sosial, politik, pertahanan, dan sebagainya...meskipun suatu cabang produksi merupakan hajat hidup orang banyak tetapi kalau tidak dipandang penting bagi negara, maka tidak perlu dikuasai negara...Cabang produksi yang dianggap penting bagi negara juga dapat mempunyai sifat dinamis...suatu cabang produksi dapat berubah karena waktu. Dulu dianggap penting sekarang tidak."

Selanjutnya Dibyو Prabowo berpendapat tentang cabang-cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak, yaitu:

"Orang banyak mempunyai arti absolut yaitu banyak yang membutuhkan. Sampai kapan tetap disebut sebagai hajat hidup orang banyak: berlaku untuk seterusnya atau mempunyai batas waktu? Yang jelas mempunyai arti yang dinamis, dapat berubah

manakala kebutuhan yang sebelumnya telah tercapai dan akan muncul kebutuhan baru yang lebih tinggi kualitasnya seperti kesehatan, penerangan (*lights*), pendidikan, dan lain-lain. Dengan kata lain baik "*basic needs*" maupun "*public utilities*" dapat merupakan hajat hidup orang banyak maka sudah seharusnya diusahakan jumlahnya mencukupi. Bila jumlahnya cukup, maka harganya akan terjangkau masyarakat."

Sedangkan pengertian "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak" menurut pendapat Marwah M. Diah adalah:

"Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sangat sulit didefinisikan. Klasifikasi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak merupakan pengertian yang dinamis. Pengertiannya tergantung dari nilai-nilai dan persepsi suatu masyarakat yang sangat dipengaruhi oleh dimensi ruang dan waktu"

Selain itu pengertian "menguasai hajat hidup orang banyak" juga terdapat dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, yaitu:

"Cabang-cabang industri tertentu mengemban peranan yang sangat penting dan strategis bagi negara, dan yang menguasai hajat hidup orang banyak antara lain karena:

- a. memenuhi kebutuhan yang sangat pokok bagi kesejahteraan rakyat atau menguasai hajat hidup orang banyak;
- b. mengolah suatu bahan mentah strategis;
- c. dan/atau berkaitan langsung dengan kepentingan pertahanan serta keamanan negara."

Pandangan tersebut di atas memunculkan suatu permasalahan, bahwa yang menjadi pokok bahasan bukanlah pada pengertian penguasaan, melainkan penyelenggaraan atau pengelolaan bidang-bidang usaha tersebut disesuaikan dengan tujuannya. Sedangkan fungsi kekuasaan negara dalam hal ini adalah sebagai pengatur, artinya bahwa negara berfungsi membuat peraturan guna melancarkan jalan ekonomi. Dalam hal ini negara memiliki kewenangan publik untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha atas bidang-bidang usaha strategis berdasarkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha itu sendiri oleh Negara dalam implementasinya memerlukan tahap-tahap pelaksanaan yang berjenjang dan diatur dengan undang-undang.

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha yang dilakukan negara lebih merupakan terapi ekonomi menyeluruh terhadap penyimpangan dalam pasar. Dengan kata

lain, monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha yang dilakukan negara dalam produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara lebih bersifat *"necessary, but not sufficient"*. Artinya, ketika negara akan melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha diperlukan langkah pendukung lainnya agar memiliki legalitas yang ditetapkan dalam undang-undang, dan bukan peraturan perundang-undangan lainnya (Dian Puji N. Simatupang ; 2008, 4-5). Dengan kata lain, undang-undang menjadi syarat sahnya monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha oleh negara, yang menerangkan adanya syarat obyektif, artinya jika tidak terpenuhi monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha harus dinyatakan batal demi hukum.

Di samping itu, monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha harus ditujukan pada dua hal, yakni: 1) barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak; 2) cabang produksi yang penting bagi negara. Dalam konteks aturan inilah yang disebut dengan syarat subyektif, dimana monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha harus dilakukan atas dua spesifikasi tersebut. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha yang menyimpang dari dua spesifikasi tersebut tidak menyebabkan keputusannya menjadi batal demi hukum, melainkan dapat dimintakan pembatalan oleh pihak pelaku usaha yang dirugikan oleh tindakan Negara tersebut.

Ketentuan mengenai hal ini diatur dalam Pasal 51 UU Nomor 5/1999 yang menyatakan:

"Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah."

Guna menyamakan persepsi dikalangan para pemangku kepentingan, baik itu Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pelaku usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), maupun masyarakat pada umumnya, maka berdasarkan ketentuan Pasal 35 huruf f maka KPPU menyusun Pedoman Pasal 51 UU Nomor 5/1999. Pedoman tersebut menjabarkan masing-masing unsur pasal, yang terdiri dari unsur-unsur berikut:

1. monopoli dan/atau pemusatan kegiatan;
2. produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak;
3. cabang-cabang produksi yang penting bagi negara;
4. diatur dengan undang-undang;
5. diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Monopoli dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5/1999 didefinisikan sebagai "Penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha." Berdasarkan definisi tersebut, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Sementara itu, pemusatan kegiatan dalam Pasal 51 UU Nomor 5/1999 dapat didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1999, yaitu: "Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa."

Berdasarkan definisi tersebut, pemusatan kegiatan pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan: 1) produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan; 2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur ini, maksud barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi:

- a. alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

- b. distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan/atau
- c. stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

Pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan/atau jasa yang memiliki sifat:

- a. strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau
- b. finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Adapun pengertian "diatur dengan undang-undang" merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Hal ini berarti monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang (bukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang). Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Adapun pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, dapat diselenggarakan oleh badan usaha milik negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

Pemahaman tentang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 adalah: "Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan."

Penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN.

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah tidak sama dan tidak termasuk dalam ruang lingkup dari pengertian Badan Usaha Milik Negara. Hal ini disebabkan pengaturannya yang bersifat khusus dan tata cara pendirian dan pertanggungjawabannya diatur berbeda sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersendiri yaitu yang terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam hal dimana BUMN tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan penugasan monopoli negara, maka berdasarkan Pasal 51 UU No.5/1999 penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dapat diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah. Unsur yang terakhir Pasal 51 UU Nomor 5/1999 adalah diselenggarakan Badan atau Lembaga yang dibentuk Pemerintah. Pemerintah dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah pemerintah pusat yang terdiri atas presiden dan seluruh aparatur administrasi negara tingkat pusat. Dengan demikian, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan dan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah pusat.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara. Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah memiliki ciri melaksanakan: 1) pemerintahan negara; 2) manajemen keadministrasian negara; 3) pengendalian atau pengawasan terhadap Badan Usaha Milik Negara; dan/atau 4) tata usaha negara.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dalam menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan wajib memenuhi hal-hal sebagai berikut:

- 1) pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatannya dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah;
- 2) tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan;

- 3) tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli dan/atau pemusatan kegiatan kepada pihak lain.

BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam hal BUMN, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan, maka pemerintah dapat menunjuk badan atau lembaga tertentu. Badan tersebut juga dapat diselenggarakan badan atau Lembaga yang ditunjuk Pemerintah. Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk didalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi negara.

Menurut teori Hukum Administrasi Negara, penunjukan adalah kewenangan dari pejabat administrasi negara yang berwenang dan bersifat penetapan untuk menyelenggarakan atau menjalankan kegiatan tertentu secara sepihak. Dengan demikian, Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara yang berwenang.

Prosedur dan persyaratan penunjukan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dimaksud dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan barang dan /atau jasa pemerintah sehingga tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persiangan usaha tidak sehat.

BUMN dan Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. BUMN ataupun badan atau lembaga yang dibentuk ataupun ditunjuk oleh Pemerintah sebagai penyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan sebagaimana dimaksud, tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaraan monopolinya dan/atau pemusatan kegiatannya baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain.

Dengan memperhatikan uraian tersebut diatas, maka terkait dengan penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan barang dan/atau jasa yang menguasai hidup

orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999 menentukannya secara sistematis dengan tetap mendasarkan pada alasan-alasan yang rasional berupa pertimbangan profesionalitas, legalitas, dan efektifitas pencapaian sasaran tujuan penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan.

Secara sistematis sesuai dengan Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999, urutan yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah untuk menentukan pihak penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara adalah sebagai berikut :

- (1) Diselenggarakan oleh BUMN.
- (2) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk pemerintah.
- (3) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk pemerintah.
- (4) Diselenggarakan oleh Badan yang dibentuk pemerintah.
- (5) Diselenggarakan oleh Lembaga yang dibentuk pemerintah.
- (6) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk pemerintah.
- (7) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk pemerintah.
- (8) Diselenggarakan oleh Badan yang ditunjuk pemerintah.
- (9) Diselenggarakan oleh lembaga yang ditunjuk pemerintah.

D. Penutup

Istilah monopoli tidak selalu berkonotasi negatif, karena di cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak monopoli diperlukan guna pemenuhan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5/1999 mendefinisikan Monopoli sebagai "Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha." Berdasarkan definisi tersebut, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan/atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan/atau jasa yang memiliki sifat strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional. Di samping itu juga memiliki sifat finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau

jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum. Sedangkan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah cabang-cabang industri tertentu mengemban peranan yang sangat penting dan strategis bagi negara, antara lain karena memenuhi kebutuhan yang sangat pokok bagi kesejahteraan rakyat, mengolah suatu bahan mentah strategis, dan/atau berkaitan langsung dengan kepentingan pertahanan serta keamanan negara.

Penguasaan atas cabang-cabang produksi tersebut oleh UUD 1945 diserahkan kepada negara agar dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemberian kekuasaan kepada negara diartikan sebagai pemberian kewenangan untuk mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara orang-orang dalam hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam. Pasal 51 UU Nomor 5/1999 menyiratkan pengertian bahwa pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara diselenggarakan oleh badan usaha milik negara (BUMN) dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Daftar Rujukan

Buku – buku

- Anderson, Thomas J. *Our Competitive System and Public Policy*, Cincinnati: South Western Publishing, Co., 1958.
- Anwar Nasution. “Pembangunan dan Demokratisasi Sistem Ekonomi Indonesia”, dalam Elza Peldi Taher (Ed), *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi: Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Paramadina, 1994.
- Baceliuss Ruru. “Restrukturisasi Peran BUMN: Tinjauan Ideologis dan Ekonomis” dalam *Agenda Aksi Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, PPM-FE UII dan PT Tiara Wacana Yogya, 1997.

- Black, Henry Campbell. *Black Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul Minn.: West Publishing, Co., 1990.
- Dian Puji N Simatupang, *Academic Paper Pedoman Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999* Jakarta: KPPU, 2008.
- Dibyo Prabowo. *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 ayat (2) Dalam Kebijaksanaan, dalam Restrukturisasi BUMN di Indonesia Privatisasi atau Korporatisasi?*, Jakarta: Literata Lintas Media, 2003.
- Emil Salim. *Pokok-pokok Pikiran: Membangun Koperasi dan Sistem Ekonomi Pancasila, dalam Membangun Sistem Ekonomi Nasional – Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Sri-Edi Swasono, ed., Jakarta: UI Press, 1985.
- Hill, Hal. *Ekonomi Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001.
- Hill, Hal. *Ekonomi Indonesia*, diterjemahkan dari buku aslinya *the Indonesian Economy* oleh Tri Wibowo Budi Santoso & Hadi Susilo, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2001.
- Kwik Kian Gie. *Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama & IBBI, 1998.
- Marwah M. Diah. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia – Privatisasi atau Korporatisasi?*, Jakarta: Literata Lintas Media, 2003.
- Meiners, Roger E. *The Legal Environment of Business*, St. Paul Minn.: West Publishing, Co., 1998.
- Mohammad Hatta. *Ekonomi Indonesia di Masa Datang, dalam Membangun Sistem Ekonomi Nasional – Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Sri Edi Swasono, ed., Jakarta: UI Press, 1985.
- Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1988.
- Ningrum Natasya Sirait . *Hukum Persaingan di Indonesia UU Nomor 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004.
- Prathama Rahardja dan Mandala Manurung, *Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikroekonomi & Makroekonomi)*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004
- Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

Surat Kabar

BUMN Tetap Diperlukan dalam Ekonomi yang Makin Besar, *Kompas*, 9 Agustus 1991.

Monopoli Kelompok Tertentu Tetap Halal, *Media Indonesia*, 9 Agustus 1991.

Campur Tangan Pemerintah dalam Tata Niaga Cengkeh Dibenarkan Asal untuk Untungkan Petani, *Business News*, 23 Agustus 1995.

Diperkarakan, Monopoli Pengadaan Garam di Sumsel, *Republika*, 11 Juli 1995.

Induk Karangan: Monopoli Usaha Swasta, *Pelita*, 24 November 1984.

Konglomerasi BUMN: Siapa Terbesar?, *Kompas*, 20 April 1993.

Monopoli Negara Jangan Diganti Swasta, *Kompas*, 30 Agustus 1997.

Prijono Tjiptoherijanto. "Ekonomi Indonesia: Ekonomi Surat Keputusan", *Jurnal Ekuin*, 19 Februari 1983. "Masalah Monopoli", *Pelita*, 11 Februari 1985,

Warta Ekonomi, 31 Februari 1991,

Christianto Wibisono "Oligopoli Pasar Vs Monopoli Komando", *Kompas*, 31 Januari 1985.

Albert Widjaja. "Tak Semua Monopoli itu Jelek, *Sinar Harapan*, 16 Januari 1985.

Perihal Monopoli dan Oligopoli, *Merdeka*, 30 Januari 1985.

Tajuk Rencana: Monopoli dan Oligopoli, *Kompas*, 27 November 1984.

Tata Niaga Cengkeh Masih Merugikan Petani, *Merdeka*, 11 Januari 1995.

Sistem Tata Niaga Cengkeh Rugikan Kepentingan Petani, *Suara Pembaruan*, 28 Maret 1995.

Gie, Kwik Kian. "Masih Diperlukan, Kehadiran BUMN di Sektor Strategis", *Kompas*, 18 Maret 1991,

Soedarsono Hadisaputro. "Tajuk Rencana: Monopoli dan Oligopoli", *Kompas*, 27 November 1984.

Subiakto Tjakrawedaja, "Tata Niaga Cengkeh Tidak Akan Dihapus Sampai ada Keseimbangan Pasar", *Bisnis Indonesia*, 25 Juli 1995.

Mubyarto, "Persaingan yang Terlalu Bebas Perlu Dibahas", *Suara Pembaruan*, 13 Juni 1987, Lihat "Monopoli Penghancur Perdagangan Jeruk", *Kompas*, 31 Januari 2000.

-----, Sistem Ekonomi Pancasila Tolak Etatisme dan Monopoli, Pelita, 21 Mei 1987.